



Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después (DT)

Miroslava Kostova Karaboytcheva

DT N° 15/2006 - 14/08/2006

Resumen

En el presente documento se realiza un breve repaso de los principales puntos comunes y diferencias legislativas en materia de inmigración en los países europeos. Por una parte, se hace referencia a algunos países de antigua inmigración: Alemania, Bélgica, Francia y el Reino Unido y por otra parte a Italia y España, países con experiencia migratoria relativamente breve. Además, se observa cual es la postura de estos países acerca de la cuestión sobre la regularización de inmigrantes irregulares. Es interesante poder comparar entre los diversos procesos de regularización realizados en España con anterioridad del año 2005 y el último proceso del año pasado. Igual que en cada proceso de regularización hubo puntos objeto de fuertes discusiones, probablemente más que respecto a los procesos anteriores, porque el proceso se anunció con seis meses de antelación y se trataba de un número bastante superior de inmigrantes irregulares que en los procesos anteriores. Por otra parte, existe la opinión de que se haya potenciado *el efecto llamada*. Los resultados un año después del proceso sirven para hacer una evaluación de los hechos.

La Europa de la inmigración. Los puntos de encuentro y desencuentro entre las políticas europeas en el área de la inmigración^[1]

A la opinión de que existe una diferencia entre las políticas migratorias de los distintos países europeos y de la necesidad desde hace años de su armonización se tiene que añadir que también han sido diferentes los flujos migratorios que entran en los distintos países europeos. Si en el comienzo de las olas migratorias en Europa después de la Segunda Guerra Mundial los principales países receptores han sido Alemania, Francia, Bélgica, Holanda o el Reino Unido, desde los años ochenta del siglo pasado han empezado a serlo, y con mucha intensidad, los países del sur de Europa: Italia, España, Portugal y Grecia. "La población de Europa ha dejado de ser sólo blanca y cristiana, para adoptar una diversidad de color, creencias y culturas que, sin duda, se reflejarán en todos los ámbitos" (Aja y Díez, 2005). En la actualidad, el porcentaje medio de inmigrantes sobre la población autóctona varía entre el 8 y el 12% en los países de la Unión Europea, siendo menor este porcentaje en los países nórdicos. A diferencia de los antiguos países receptores de inmigración donde hasta llegar a este porcentaje ha transcurrido un importante lapso de tiempo, los países del sur de Europa han experimentado un aumento de inmigrantes mucho más brusco, especialmente en el caso de España. Por lo tanto, las normas sobre inmigración en los Estados europeos son diferentes entre los del centro y los del sur y entre todos éstos y los países nórdicos y "se suele decir, incluso que esta es la razón de que las normas de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración se estén aprobando lentamente y dejando en manos de cada Estado las soluciones normativas reales" (Aja y Díez, 2005).

La naturaleza de la inmigración en la Unión Europea es en la mayoría de los casos, laboral con diferencias como el período en el cual ha empezado a producirse o la cualificación profesional de los inmigrantes, siendo que los principales flujos de inmigrantes en la Unión Europea se han producido por motivos económicos. La mayoría de los extranjeros que entran por estos motivos son originarios de países extracomunitarios. Tal y como se ha dicho anteriormente, mientras que en los primeros países receptores han empezado a producirse grandes flujos en la mitad del siglo pasado, en los nuevos países receptores a finales del siglo y si en los países nórdicos la mayoría es inmigración que ocupa puestos de alta cualificación, en los países del sur de Europa ocupan, en su mayoría, puestos en el mercado de trabajo secundario. Teniendo en cuenta estas características, tampoco las diferencias en las normativas de los distintos países europeos son tantas como se viene afirmando.

El mecanismo legal común válido para los distintos Estados de la UE por el cual funciona la admisión de trabajadores extranjeros es el siguiente: el permiso de trabajo que está relacionado al permiso de residencia^[2] se obtiene mediante la contratación del extranjero en su país de origen. El trabajador extranjero puede obtener el permiso de residencia una vez que haya llegado al país receptor portando su visado/permiso de trabajo. Está claro que para poder ejercer una actividad laboral en el país de destino, el extranjero debe tener un permiso de trabajo. Por lo tanto, como principal medio de control de la inmigración se considera la concesión de visados en el país de origen. Otro aspecto común es que la contratación del extranjero en su país de origen se realiza en base a la norma de que no existen desempleados autóctonos o comunitarios que podrían optar por el mismo puesto.

Lo habitual es que los permisos de residencia iniciales tengan un tiempo determinado de vigencia, habitualmente un año^[3] y a partir de un período de aproximadamente cinco años, después de demostrar una residencia y trabajo continuados en el país de acogida, se puede optar por un permiso permanente. En el caso del Reino Unido, el permiso indefinido se puede obtener demostrando una residencia legal continua de diez años y en casos especiales, después de catorce años de permanencia continua irregular (Aja y Díez, 2005).

Como una de las diferencias entre los países europeos podría apuntarse que, por ejemplo, el Reino Unido y Alemania

han tenido unos importantes flujos de refugiados y solicitantes de asilo en los últimos quince años mientras que en España, Italia, Portugal o Grecia no ha sido así. A diferencia de Italia y España que incluso han aprobado en varias ocasiones la regularización de inmigrantes, el Reino Unido no prevé regularizaciones masivas y permite la entrada solamente a personas de alta cualificación o cualificación específica para proteger su fuerza de trabajo de la presión de los trabajadores extranjeros, con la exigencia de que no existan autóctonos que podrían ocupar estos puestos de trabajo. Por motivos de protección de su mercado de trabajo, con su nueva ley en vigor desde enero de 2005, Alemania cierra las fronteras para la entrada de extranjeros con el motivo de ocupar puestos de trabajo no cualificados. Bélgica, por su parte, permite que sólo los nacionales ocupen empleos civiles (en la función pública) y militares.

Como un importante punto de desencuentro entre los distintos países europeos se puede señalar la existencia o inexistencia de un contingente anual de trabajadores extranjeros. En Alemania, Francia y Bélgica no existe^[4] pero en Italia^[5] y España, sí se utiliza. Los contingentes anuales empiezan a practicarse en España a partir del año 1993. De hecho, la principal vía de entrada de nueva inmigración en España se configura a través del contingente de trabajadores, es decir, unos 30.000 nuevos permisos de trabajo repartidos por comunidades autónomas y sectores laborales, que ofrece anualmente el Gobierno central a extranjeros que se encuentren todavía en sus países de origen, para ocupaciones no cubiertas por los nacionales españoles.

En gran medida debido a los controles y la vigilancia de las fronteras de los Estados miembros de la UE, se intenta limitar la entrada ilegal. Habitualmente los que aumentan significativamente la bolsa de inmigrantes en situación irregular, son los extranjeros que han entrado con un visado (incluso en los casos de exención de este) y en vez de abandonar el país de destino una vez que haya vencido el período permitido de estancia, se quedan como irregulares^[6] y este supuesto es válido particularmente en el caso de España.

En cuanto a la cuestión de las expulsiones, e independientemente de que en algunos países se lleva a cabo en mayor número que en otros, en realidad se trata de un procedimiento lento y bastante costoso y que, por lo tanto, no resulta suficientemente efectivo. A diferencia del resto de los países europeos, en Francia el objeto de expulsión es el extranjero que comete actos contra el orden público excluyendo como motivo de expulsión la estancia irregular en el país.

El volumen de los inmigrantes irregulares es diferente entre los países de antigua y nueva inmigración, siéndolo también su relación con la economía sumergida, pero está claro que ellos aumentan la bolsa de trabajo ilegal. Por tanto, en algunos países se llega a la necesidad de organizar procesos de regularización masiva y en otros, no.

Para resumir, las diferencias en las políticas de los distintos Estados europeos en el área de la inmigración vienen dadas por su propia diferente experiencia inmigratoria y *no sería una tarea fácil ni rápida llevar a cabo una política común. A parte de las diferencias en la naturaleza e intensidad de la inmigración en cada país, se puede añadir que la inmigración es un fenómeno poco previsible y por lo tanto una vez más podrá afirmarse que cada país, apoyándose en su experiencia, conoce mejor sus específicas necesidades actuales y expectativas de futuro más próximo; y todas ellas tendrán que ser incluidas en la política común inmigratoria para que ésta pueda ser eficiente.*

Aunque la política en materia de inmigración no estaba incluida en el principio de la Unión Europea, ésta "se ha ido desarrollando paulatinamente a través de otros elementos que sí forman parte del ámbito de decisión comunitario, como la libre circulación de personas, y también mediante la colaboración entre los gobiernos de algunos Estados, especialmente a través del Acuerdo de Schengen de 1985 y su convenio de aplicación de 1990. El Tratado de Amsterdam (en vigor desde 1999) introdujo un nuevo título en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea denominado «visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas». Establecía que en un período de cinco años desde su entrada en vigor (el plazo acababa en mayo del 2004) se deberían adoptar, entre otras, las medidas relativas a garantizar la ausencia de controles en las fronteras internas y el establecimiento de normas comunes sobre la entrada por las fronteras externas, estancias por períodos superiores a los tres meses y modelo común de visado, para conseguir la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia" (Aja y Díez, 2005).

Aunque ha sido lentamente, se han aprobado algunas normas con respecto a la reagrupación familiar y el reconocimiento de los residentes permanentes de otro país. En cuestiones como el control de la circulación y la estancia irregular, los Estados demuestran una confrontación en sus posturas.

Respecto a los procesos de regularización, las normativas aplicadas por los países europeos son las siguientes:

Para toda la Unión Europea el control de los flujos es una cuestión de constante preocupación. "Esta inquietud se refleja en el artículo 63.3 b) del Tratado de la CE modificado por el Tratado de Ámsterdam, al disponer que, en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, y en el marco de la elaboración de una política de inmigración, se adoptarán las medidas pertinentes relativas a «la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales». De hecho, aunque de forma fragmentaria, éste es un ámbito que ha producido un considerable desarrollo normativo por las instituciones de la Unión" (Aja y Díez, 2005).

En el caso de Alemania donde un 9% de la población es extranjera, aproximadamente el 25% de ellos comunitarios (el 25% de todos los inmigrantes son turcos y el 8% de antigua Yugoslavia), no se prevén posibles regularizaciones. Solamente en casos excepcionales se puede presentar una solicitud de regularización pero siempre que la entrada al país se haya producido de manera legal y tras más de seis meses de estancia legal en Alemania. También se puede presentar una solicitud en el caso de prórrogas de la estancia por motivos no laborales con un máximo de tres

meses. Teniendo en cuenta la dificultad de las entradas por motivos laborales, los principales grupos que acceden al permiso de trabajo están representados por: extranjeros que solicitan reagrupación familiar, asilo, refugio, permisos humanitarios y legalización de entradas irregulares. Por otra parte, y en base de los acuerdos bilaterales con los demás países de la UE en la primera mitad del año 2003 entraron temporalmente 430.000 extranjeros a los que se les proporcionó permisos de residencia con una duración de hasta dos años y por otra parte unas 221.625 personas procedentes del Este de Europa obtuvieron permisos especiales que permitían trabajar en Alemania durante períodos de un máximo de tres meses al año.

Alemania se caracteriza, desde el principio de la entrada de inmigrantes por su inclinación de que esta se produzca de manera temporal, lo que resulta demasiado difícil en la práctica. Si al comienzo entraban trabajadores extranjeros de terceros países, en la actualidad, como se ha podido observar, gran parte de los permisos de residencia que se conceden son por motivos humanitarios o por reunificación familiar. Si en el caso de Alemania el problema se refiere más a los refugiados y los solicitantes de asilo, en España, el problema surge acerca del aumento de trabajadores extracomunitarios.

En la actualidad, en Francia tampoco se practican procesos de regularización de carácter masivo aunque las regularizaciones se consideran a caso por caso y esto se aplica cuando "el solicitante está incurso en alguna de las causas de concesión del permiso de estancia o de residencia pensadas para estos casos" (Aja y Díez, 2005).

De forma parecida que en Alemania, el Reino Unido atrae un número significativo de solicitantes de asilo. Alrededor del 8% se sitúa la población extranjera, siendo casi las $\frac{3}{4}$ partes de ella extracomunitarios. El Reino Unido no concede permisos de trabajo a trabajadores poco cualificados o de cualificación media y por tanto, en el año 2002 entraron irregularmente unos 48.050 extranjeros, siendo este número mayor en el año 2001. En la actualidad, un número esencial del total de permisos anuales se centra en personas que los solicitan por motivos de constitución y reunificación familiar.

Aproximadamente un 9% de población extranjera tiene Bélgica pero a diferencia de otros países algo más del 60% de ellos proceden de la Unión Europea. Por otra parte, más de 35% de los extracomunitarios son marroquíes y el 20% son turcos. La actual legislación belga contiene una norma que da la posibilidad de presentar la solicitud del permiso de estancia, en casos especiales, en territorio belga en vez de en el país de origen [7], con la condición de explicar las circunstancias especiales. A partir de lo cual se procede a la aprobación o no aprobación de la concesión de un permiso.

A finales del año 1999 se aprobó la regularización de extranjeros que pertenecían a las siguientes categorías: extranjeros que podían demostrar convenientes razones humanitarias que además tuvieron un arraigo social y que habían residido en Bélgica durante más de seis años, los solicitantes de refugio que no tuvieron resueltos sus solicitudes en cuatro años, los extranjeros que no pueden volver a su país de origen por motivos ajenos de su voluntad y los casos de enfermedad grave. El resultado de este proceso fue que se regularizaron unos 50.000 extranjeros. Últimamente también está presente el debate sobre la regularización de extranjeros en algunos casos específicos.

Tal y como se ha dicho, Italia regula sus flujos de trabajadores extranjeros mediante los contingentes. Pero, entre otros, por razones de su posición geográfica, Italia es uno de los países más expuestos a la inmigración irregular. Estos inmigrantes irregulares se ocupan principalmente en el cuidado a particulares, en el servicio doméstico, así como en algunas pequeñas empresas. En Italia se han realizado diversos procesos de regularización de extranjeros extracomunitarios y en ellos han podido regularizarse después de: la Ley 943/1996, 105.000 extranjeros; la Ley 39/1990, 222.000 extranjeros; el Decreto-ley 489/1995, 246.000 extranjeros; los Decretos de 1998 y 1999, 217.141 extranjeros, y la Ley 189/2002, 634.728 extranjeros, siendo rechazados en casi cada uno de los procesos un número insignificante de expedientes (Aja y Díez, 2005).

Los datos sobre otros países que realizaron procesos de regularización podrán observarse en la siguiente tabla:

Tabla 1: Principales programas de regularización de inmigrantes en situación irregular en algunos países europeos según nacionalidad (miles)



- (1) El programa de regularización comenzó en enero de 2000. Pudieron solicitar asilo aquellos inmigrantes que estaban residiendo en Bélgica en octubre de 1999 y cumplían ciertas condiciones. Las cifras indican el número de solicitantes (incluyendo dependientes). Se recibieron un total de 35.000 solicitudes.
- (2) Excluyendo los trabajadores temporales (6.681 personas) y unos 1.200 pequeños comerciantes cuyos datos no se recogían por nacionalidad.
- (3) Personas a las que se concedió «tarjeta blanca» (primer paso de la regularización). Los datos por nacionalidad son reliniales.
- (4) Número de solicitudes de permiso de trabajo y residencia según la Ley de octubre de 2001.
- (5) Número de permisos concedidos según estimaciones de M. Carfagna, «I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia» en la edición *Stranieri in Italia: Assimilati ed esclusi*, A. Colombo y G. Sciortino, Muligno, Bologna 2002.
- (6) La Ley de Extranjería de enero de 2001 permitió la regularización de inmigrantes irregulares no nacionales de UE en posesión de contratos registrados de trabajo.
- (7) Número de solicitudes recibidas.
- (8) El programa de regularización estuvo vigente entre el 23 de marzo y el 31 de julio de 2000.
- (9) Programa «Arraigo». Se excluyen otras 24.600 solicitudes que no habían sido examinadas.
- (10) Se refiere al número de solicitudes presentadas.

Fuente: *Trends in international migration*, OCDE, 2003 y "La inmigración y el mercado de trabajo en España", Informe 2/2004, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.

La inmigración irregular existe en todos los países europeos, aunque sea muy variable su proporcionalidad, así como la intensidad, la eficacia y las específicas medidas para combatirla. Los países del Sur de Europa han desarrollado

como estrategia propia las regularizaciones extraordinarias que tienen unos efectos muy discutibles. Vemos que además de España, otros como Italia, Portugal, Grecia, Francia y Bélgica también han llevado a cabo regularizaciones extraordinarias de carácter masivo (CES, 2004). El caso de España es de particular interés y por tanto es preciso analizarlo detalladamente en el siguiente apartado, aunque hay que decir al menos que según los datos de los distintos procesos, la experiencia española es muy peculiar. La escalada de los inmigrantes irregulares ha sido espectacular y esto se ha producido en gran medida porque ha habido una demanda de trabajadores en determinados sectores económicos necesitados de mano de obra de baja cualificación que ha ido proporcionándose por los inmigrantes.

La característica principal que se observa en todos los procesos de regularización en España es que todos los inmigrantes proceden de países de bajos ingresos. Otra sería que hasta el año 1998-2000, el principal colectivo de inmigrantes regularizados fue el procedente de Marruecos, mientras que a partir de entonces empiezan a serlo nacionales de países del Este de Europa y América del Sur. Por otra parte, hay que reconocer que mientras el número de regularizados en Bélgica y Francia fue modesto en comparación con Grecia, por ejemplo, un país pequeño que regularizó a la vez más de 350 mil inmigrantes en dos ocasiones siendo el mayor número de ellos procedente de la Europa del Este. Hemos observado que Italia y España son otros que han regularizado un gran número de inmigrantes y mientras en el primero predominan los de Europa del Este en las últimas regularizaciones, en España lo hacen los suramericanos pero también los rumanos.

Según la OCDE *"el potencial efecto de atracción de nuevos flujos que pueden tener las regularizaciones no depende tanto de este mecanismo en sí como de la manera en que se lleve a cabo. En este sentido, cuanto menos relacionados estén los requisitos de la regularización con la realidad del mercado de trabajo mayor es el riesgo de incurrir en el futuro en la exclusión social de los beneficiarios de estos procesos. La corta duración de los permisos así concedidos, unida a las dificultades de renovación han producido la vuelta a la irregularidad de muchos de sus beneficiarios en Grecia, Italia y España. Otra consecuencia es que, una vez regularizada su situación, los inmigrantes buscan empleos mejor remunerados, quedando vacantes nuevamente los puestos que desempeñaban durante su etapa «irregular», puestos para los que seguirá existiendo una demanda difícil de cubrir si no es a través de la contratación irregular. Los sistemas de cupo existentes en España e Italia no han conseguido satisfacer totalmente este tipo de demandas no cubiertas"*.

Como vimos, las políticas migratorias nacionales intentan responder también a estas distintas realidades y experiencias. Ante la lentitud con que avanza la política comunitaria en materia de inmigración, los cuatro pilares de la misma, es decir: **gestión de flujos migratorios, cooperación con terceros países, política de asilo y trato justo a los extranjeros** siguen siendo en buena medida competencias propias de cada país, que ha desarrollado su propia política, poniendo el acento en los aspectos que más le afectan. Aunque hay que reconocer que ante la reciente experiencia española de entradas masivas de embarcaciones con inmigrantes ilegales empieza ocurrir una movilización. Y mientras que los actuales países principales receptores de inmigración deciden realizar procesos de regularización extraordinarios para resolver el problema con la presencia de irregulares porque necesitan más mano de obra; otros países firmemente rechazan esta posibilidad, entre otras razones, porque sus políticas de trabajo apuntan a una escasez de puestos laborales para ellos, los de baja cualificación.

En los últimos años, el saldo migratorio anual medio ha sobrepasado los dos millones de personas en el conjunto de la UE, aunque existen unas diferencias importantes entre los países miembros. Es destacable el reciente e intenso ciclo de inmigración del Sur de Europa (España, Italia, Portugal y Grecia), que habiendo sido lugar de origen en ciclos migratorios anteriores, es ahora lugar de destino, y estos países afrontan por primera vez la necesidad de recibir e integrar cantidades importantes de población extranjera. De hecho estos países concentran la mayor parte del saldo absoluto y tienen también saldos migratorios relativos que superan a los del conjunto de la UE (CES, 2004). Analizando los datos de EUROSTAT[8] sobre la evolución de la migración neta en los países europeos, es destacable de nuevo el caso de España y de Italia, ya que ellos son los que mayor aumento de la migración neta han tenido, calculando la tasa media anual acumulativa[9] para el período 1993-2004, se obtiene el 23,62% para España, el 33,02% para Italia, el 17,08% para Portugal, siendo la media el 6,61% durante el mismo período en los 15 países miembros de la UE. Este importante aumento, especialmente en el caso de Italia y España, se produce también por el número importante de entradas irregulares e ilegales[10].

Tal y como admitimos, resulta particularmente interesante ver más detalladamente el caso de España, en primer lugar porque es el objeto principal de este artículo y en segundo, porque representa un ejemplo de los espectaculares cambios que se han producido en cuanto al aumento de la inmigración.

Tabla 2: Extranjeros con permisos de residencia en vigor en España

Año	Extranjeros con permiso de residencia en vigor	Tasa de crecimiento interanual	Porcentaje de la población total	Extranjeros con permiso de trabajo
1986	293.208		0,76%	53.822*
1987	334.936	14,23%	0,86%	52.258*
1988	360.032	7,49%	0,92%	45.539*
1989	398.147	10,59%	1,01%	70.566
1990	407.647	2,39%	1,02%	85.372
1991	360.655	-11,53%	0,93%	171.033
1992	393.100	9,00%	1,00%	139.421

1993	430.422	9,49%	1,08%	117.357
1994	461.464	7,21%	1,15%	121.780
1995	499.773	8,30%	1,24%	139.038
1996	538.984	7,85%	1,36%	166.490
1997	609.813	13,14%	1,53%	178.747
1998	719.647	18,01%	1,79%	197.074
1999	801.329	11,35%	1,98%	199.753
2000	895.720	11,78%	2,18%	454.571**
2001	1.109.060	23,82%	2,65%	627.795
2002	1.324.001	19,38%	3,10%	868.288
2003	1.647.011	24,40%	3,81%	982.365
2004	1.977.291	20,05%	4,48%	1.074.791
2005	2.738.932	38,52%	6,17%	1.461.140

* Entre 1986-1988 se trata sólo del flujo anual de permisos concedidos. A partir del 1989 se trata del stock, es decir, permisos de trabajo en vigor.

** Desde el año 2000 los datos se refieren a "Trabajadores extranjeros afiliados a la seguridad social".

Fuente: *Agenda 1989* Ministerio de trabajo y seguridad social, Dirección general del Instituto Español de Emigración; *Anuario de Migraciones*, Ministerio de trabajo y seguridad social, Dirección General de Migraciones (1990-1995); el *Anuario estadístico de extranjería*, Ministerio del Interior (1992-2004).

Aproximadamente desde los años noventa, la inmigración empieza a ser una novedad importante en cuanto a la legislación que se adoptó y en la esfera política y social. En realidad, es a partir de finales de los noventa cuando tiene lugar un brusco e imparable crecimiento del número de inmigrantes extracomunitarios, tanto en situación legal, cómo irregular. Hasta el momento no ha sido posible parar estos inmensos flujos de inmigrantes, especialmente a partir de ese último proceso de regularización, se tendrán que considerar las consecuentes reunificaciones familiares que aumentarán el número de inmigrantes en España aún más. De la tabla anterior se podrá deducir que en el año 2005 los residentes extranjeros ascendieron con aproximadamente 800.000. Es decir, el mayor aumento desde el comienzo del período observado.

Se puede observar que de cerca de los 300.000 extranjeros con permisos de residencia en vigor en el año 1986 que representaban el 0,8% de la población total; pasando por los 461.464 en el año 1994 que representaban el 1,15% y por el año 2000 cuando representaban el 2,18% de la población total[11], a finales de 2005 en España residían ya 2.738.932 extranjeros, representando el 6,17% de la población total. De ellos, 71,5% son extracomunitarios, siendo el 16% del total marroquíes, seguidos por los ecuatorianos, el 13%[12]. Un dato de interés es también que a lo largo de los últimos años, la inmigración extracomunitaria ha empezado a prevalecer y mucho, mientras que en el año 1986 representaba el 42% del total extranjeros y en 1996 el 53%, en el año 2005 representa el 72% de los extranjeros con permiso de residencia en vigor. Podemos sostener también que más de la mitad de los inmigrantes residentes llegan con el motivo de trabajar. Otros datos aún más interesantes se obtienen usando como referencia el número total de extranjeros empadronados. Al llegar al final de 2005 los extranjeros empadronados son 3.884.573[13], representando aproximadamente el 8,7% de la población total en España.

Gráfico 1: Extranjeros con permisos de residencia en vigor y total de extranjeros empadronados



* Los empadronados de 1996 a 1 de mayo. El resto de los años se refieren a 1 de enero del año correspondiente.

** El dato de empadronados a 1 de enero de 2006 es provisional.

Fuente: *Anuario estadístico de extranjería*, Ministerio del Interior; *Exploración estadística del Padrón Municipal*, INE (1996-2005).

Comparando los datos expuestos en la tabla 2 y en el gráfico 1, los residentes extranjeros han aumentado con 761.641 en el último año y mientras que en el año 2004 los extranjeros irregulares empadronados fueron 1.753.319, en 2005 ellos son 1.145.641. Es decir, a pesar de las ambiciosas metas que tuvo el proceso de 2005, sigue habiendo más de un millón de inmigrantes irregulares y eso sin considerar las numerosas llegadas ilegales durante el presente año 2006; y de considerar también que los datos del Padrón son provisionales.

En contraste con esta realidad, evidentemente no ha habido políticas suficientemente adecuadas y posiblemente la administración pública se ve sobrepasada por lo que ocurre. "La Ley Orgánica 7/1985 de Extranjería fue desarrollada en múltiples disposiciones reglamentarias, algunas contradictorias, y fue sustituida por la Ley orgánica 4/2000, de los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, modificada en profundidad en diversas y sucesivas ocasiones por las Leyes orgánicas 8/2000, 11 y 14/2003. En cuanto a los Reglamentos de ejecución la Ley de 1985 fue desarrollada por dos Reglamentos distintos, uno de carácter restrictivo de los derechos de los inmigrantes aprobado en 1985 y un segundo reglamento aprobado en 1996 de naturaleza mucho más progresista. La vigente Ley ha sido desarrollada igualmente por dos reglamentos, aprobados en 2001 y en 2004, también el primero más restrictivo que el segundo. La jurisprudencia en materia de extranjería en España ha sido relevante desde un punto de vista cualitativo. El Tribunal Constitucional declaró contrarios a la Norma Suprema diversos preceptos de la Ley de 1985, por vulneración de los derechos fundamentales de los extranjeros; y actualmente se encuentra pendiente de resolución un recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes 8/2000, y 14/2003. Por su parte, el Tribunal Supremo declaró ilegales diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley aprobado en 2001, por contradecir algunos extremos de la Ley de extranjería" (Aja y Díez, 2005).

Tal y como se ha anotado, los contingentes anuales de trabajadores extranjeros representan el principal camino de entrada de inmigrantes. Por otra parte, últimamente se produce un elevado número de reunificaciones familiares.

Pero, al parecer, al aumento de la inmigración en España contribuyen también los procesos de regularización de inmigrantes organizados por el Gobierno en diversas ocasiones.

Los procesos de regularización en España de 1986, 1991, 1996 y 2000/2001^[14]

Como motivo principal de todo proceso de regularización se encuentra la disminución y terminación con la situación irregular de inmigrantes en el país de acogida. Pero independientemente de los resultados conseguidos en cada proceso, inevitablemente se produce el denominado *efecto llamada* que lleva de nuevo a la congregación de una bolsa de inmigrantes irregulares, a parte de aquellos que no consiguen renovar sus permisos. A la cuestión ambigua de la efectividad de un proceso de regularización no se puede responder de manera unívoca, aunque podría decirse que es preferible que no se permita llegar a una situación a consecuencia de la cual sea necesario plantearse un proceso de regularización. El problema reside particularmente en la inadecuada legislación migratoria de los respectivos países en un momento dado, cuando se está produciendo el aumento del número de irregulares y en la demanda de esta mano de obra; además consiste en las mejores condiciones económicas en el país de destino en comparación con el suyo aún siendo irregulares.

No conviene culpar únicamente al insuficiente control fronterizo ya que este también es uno de los problemas en la Europa sin fronteras y además en pocos países es la principal razón por la que entran las grandes olas de inmigración irregular.

Entonces *¿por qué el número de inmigrantes legales y/o irregulares ha aumentado tan sorprendentemente en España?* En primer lugar porque la situación económica en España también ha cambiado espectacularmente en los últimos veinte años. En segundo, porque la mano de obra autóctona se ha desplazado hacia sectores económicos más atractivos dejando puestos libres, entre otros, en sectores como el de la agricultura, mientras que en el sector del servicio doméstico se han creado muchos nuevos puestos a raíz del elevado bienestar de la población española^[15]. Además, porque la legislación migratoria no fue suficientemente eficaz para que no se produzca la inmigración irregular en este grado y en consecuencia encontrarse con la necesidad de realizar procesos de regularización. Por otra parte, considerando los países de origen de la gran mayoría de los inmigrantes, nos encontramos con pésimas condiciones económicas, de empleo y salarios bajos, a parte de otros problemas sociales que empujan a la decisión de emigrar.

A continuación veremos las principales características de los procesos de regularización anteriores al 2005.

En la Disposición transitoria segunda de la LO 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, se incluía la posibilidad de regularización para los extranjeros que se encontraban residiendo o trabajando en España en la fecha de entrada en vigor de la Ley. El período en el que se podía solicitar dicha regularización era de nueve meses durante los cuales se presentaron 43.815 solicitudes. De ellos, 38.181 fueron aprobados. El 37% pertenecía a africanos, 20 % a americanos y 26% a europeos. El 70% tenían entre 21 y 40 años de edad. Según los estudios realizados posteriormente al proceso ¼ parte de ellos quedaron de nuevo en situación irregular.

En el año 1991 el Parlamento decidió completar el proceso de regularización de 1985 para aflorar y legalizar a los extranjeros llegados después de aquel, que trabajaban de forma irregular en España y que podían demostrar su inserción o arraigo laboral. Es decir, aquellos que pudieran demostrar que habían estado en España antes del 24/07/85, los familiares de estos que tenían derecho de reunificación familiar y los inmigrantes legales que se encontraban en España en 24/07/85 pero que en el año 1991 se encontraban de nuevo en situación irregular. Además, podían legalizarse los extranjeros trabajadores que pudieran acreditar una actividad lucrativa continuada, los que hubieran obtenido un permiso de trabajo después de 24/07/85 y pudieran demostrar una presencia estable en España a partir de esta fecha, así como se permitía solicitar un permiso de trabajo a aquellas personas que podían demostrar que residían en España antes del 15 de mayo de 1991 y tenían una oferta firme de empleo proporcionada por un empresario responsable o que contaban con un proyecto fiable de actividad por cuenta propia. A diferencia del primer proceso de regularización, el segundo tuvo una campaña informativa mayor. El período en el que se podían presentar las solicitudes fue de seis meses y las autorizaciones tenían validez de un año independientemente de la duración del contrato o la oferta de trabajo utilizados para solicitar la regularización. Se presentaron unas 135.393 solicitudes y fueron resueltas, 128.068. El 84% de los que se resolvieron favorablemente eran por el motivo de presencia en España antes del 15/05/1991 y contaban con una oferta firme de trabajo por cuenta ajena o con un proyecto por cuenta propia. En aquel proceso de regularización los africanos representaban ya el 56,9 % de las solicitudes, siendo el 44% de todas las solicitudes marroquíes. Los inmigrantes procedentes de América representaban el 24,7% de las solicitudes y Asia el 11,47%.

En la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 155/1996 se aprobaba el Reglamento 155/1996 de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 la que preveía una nueva regularización de extranjeros irregulares. El plazo que otorgaba para la entrega de las solicitudes fue de cuatro meses y la condición que se exigía era que los extranjeros que pretendían regularizarse tenían que haber sido titulares de algún permiso de trabajo y residencia; de residencia o cédula de inscripción con posterioridad a mayo de 1986^[16]. Se tenía que demostrar, además, que se encontraban en España antes del 1 de enero de 1996 y que no estaban incurso en alguna de las causas de expulsión por motivos considerados como graves (actos contrarios a la seguridad pública, etc.). "Los solicitantes de permiso de residencia tenían que acreditar que disponen de medios económicos suficientes para el período de residencia que solicitaban y que tenían garantizada la asistencia sanitaria" (Arango y Suárez, 2002). Los permisos concedidos en aquel proceso de regularización fueron 24.691, la gran mayoría de los cuales, 17.676, correspondían a permisos de trabajo y residencia y sólo 7.015 fueron permisos de residencia.

En realidad, desde el año 1998 empezó a plantearse un proceso de regularización que se llevó a cabo en el año

2000/2001. A partir de la aprobación de la nueva LO 4/00 mediante el Real Decreto 239/00 se abrió el proceso de regularización que empezó el 21 de marzo de 2000 y se cerró el 21 de julio del mismo año[17]. El proceso de regularización fue dirigido a todos los extranjeros que podían demostrar un nivel de arraigo laboral suficiente para regularizar su situación y haber tenido presencia en España antes de 1 de junio de 1999. El tiempo transcurrido entre la aprobación de la nueva ley y el comienzo del proceso de regularización[18], además de la exigencia de presencia antes de la fecha antedicha, suponía que el efecto llamada no podría producirse.

Las solicitudes presentadas en aquel proceso fueron 246.086, siendo con mayor número por provincia Madrid el 22,6% del total, Barcelona el 20,9%, Almería el 8,5% y Murcia el 7,5%. El motivo de los inmigrantes que se presentaron fue claramente económico, el 90% de ellos solicitaron el permiso de trabajo y residencia, siendo el 80% de los mismos por cuenta ajena. Los que habían disfrutado de un permiso de trabajo y/o residencia y que lo habían perdido representaron solamente el 6% del total de solicitudes. Por tanto, es fácil deducir que una vez obtenido el respectivo permiso, en la mayoría de los casos no se pierde la posibilidad de renovarlo. Del total de solicitudes presentadas, se resolvieron favorablemente 146.781. Los permisos de la regularización de 2000 no tenían limitación geográfica ni de actividad económica[19].

La LO 8/00 realizó una especie de revisión de la anterior, que fue desarrollada en el Real Decreto 142/01. El 16 de febrero de 2001, el Gobierno aprobó este decreto que estuvo en vigor durante tres meses según el cual se establecía la revisión a partir del 5 de marzo del mismo año para las solicitudes de los extranjeros que cumplían con todos los requisitos exigidos pero que no pudieron acreditar que se encontraban en España antes de 1 de junio de 1999. En este proceso adicional se resolvieron favorablemente 61.365 solicitudes. Se puede añadir que a consecuencia del accidente en Lorca[20] en enero de 2001 y según un programa propuesto por el Gobierno, 25.000 ecuatorianos irregulares han vuelto a su país para conseguir desde allí un precontrato y visado de trabajo de los cuales más de la mitad no consiguieron volver.

A continuación de este proceso de regularización, se planteó el fortalecimiento del control fronterizo y el aumento del contingente previsto para el año siguiente.

Es habitual que las críticas acompañen a todo proceso de regularización, y una de ellas en el proceso de 2000 fue el no cierre de fronteras.

El proceso de regularización de 2005

La Ley 14/03 es la primera de las grandes reformas legales que no preveía procesos de regularización que fue elaborada por el Ejecutivo de José M^a Aznar y contaba con el apoyo del PSOE. Pero la Disposición Transitoria 3^a del nuevo Reglamento lo hizo, a raíz de lo cual fue organizado el proceso de regularización más amplio jamás realizado en España. Y claro está que el aspecto más discutido ha sido y sigue siendo su conveniencia, su precipitado anuncio y el efecto llamada que ha producido. Por una parte, el Gobierno de los socialistas sostenía que no se puede permanecer con las manos cruzadas ante la inminente bolsa de inmigrantes irregulares que según ellos y los datos estadísticos que proporciona el INE, en su gran mayoría eran trabajadores. Los principales puntos de preocupación del Gobierno acerca de esta bolsa de irregulares han sido en primer lugar, el aumento de la economía sumergida a raíz del empleo de entre 700.000 y 820.000 trabajadores irregulares, según ellos, y lógicamente la no cotización a la Seguridad Social y el pago de impuestos, así como la poco ética actitud de los empresarios que les emplean, las pésimas condiciones de trabajo que tenían y por lo tanto la marginalización social de ese colectivo y las barreras que esto crea para su integración.

Para el sindicato CC.OO., el nuevo reglamento de la ley de Extranjería suponía "la materialización de una demanda muy necesaria para la sociedad" ya que, hasta el momento, "las políticas del Partido Popular sólo intentaban controlar la inmigración sin dar salida a los miles de trabajadores en situación irregular". Como se ha dicho, se criticó mucho el precipitado anuncio del proceso de regularización, según las palabras de Ignacio González, Vicepresidente de la Comunidad de Madrid en aquel momento, "un mensaje que da lugar a que aquí es posible venir de manera ilegal y encontrar una vía fácil de regularización y legalización, y eso lo que está produciendo es un efecto llamada, se mire como se mire" (Diario "La Razón", 27 de agosto de 2004).

En el mes de septiembre de 2004, el Ministro de Trabajo, Jesús Caldera, calificó el método de regularización por "arraigo laboral" de "innovador y radical" y aseguró que sería un instrumento muy útil para acabar con la contratación ilegal siendo un requisito que se preveía para el procedimiento de la futura legalización de inmigrantes que: "la persona que se encuentra en situación irregular presenta una denuncia[21] y se demuestra que la relación laboral dura al menos un año, reconocida fehacientemente, ello producirá como efecto que el extranjero pueda acceder a un permiso". Los objetivos del proceso según la Secretaria de Estado de Emigración e Inmigración, Consuelo Rumí, se resumían en "emerger puestos de trabajo de la economía sumergida y, por tanto acabar con los gastos sociales del empleo ilegal, ya que los irregulares no pagan ni impuestos ni cotizan a la Seguridad Social".

Por su parte, la oposición política ha tenido sus argumentos acerca de algunos aspectos claves del proceso de regularización. En primer lugar, el Partido Popular reclamaba y sigue haciéndolo sobre el efecto llamada que se supone que ha producido el anuncio de este proceso, ya que en el año 2002 la población extranjera[22] ha sido de 2.664.168 personas de las cuales 2.144.003 entre 15 y 64 años, o el 80,5% del total y en el año 2003, 3.034.326 de los cuales, 2.445.358 entre 15 y 64 años o el 80,6% del total. Tal y como se ha podido observar, según los últimos datos publicados por el INE, Exploración estadística del Padrón Municipal, a 1 de enero de 2006 los extranjeros empadronados fueron 3.884.573 siendo el número de personas de 15 a 64 años 3.144.592 o el 81% del total. Según la misma fuente, en España había 1.387.315 extranjeros empadronados en situación irregular en 2003, mientras que a 1 de enero de 2006 ellos son 1.145.641[23]. Por tanto, el proceso de 2005 no ha conseguido

disminuir significativamente la bolsa de irregulares. Es importante añadir que a pesar de que el proceso fue dirigido hacia los extranjeros trabajadores, es decir, personas en edad laboral; los últimos datos del INE demuestran que *la bolsa de inmigrantes irregulares sigue perteneciendo en su gran mayoría a personas de entre 15 y 64 años*.

Es importante la consideración de que cuando se hable de inmigrantes irregulares, el número nunca puede ser exacto ya que no todos se inscriben en el padrón municipal y también hay otros que sin darse de baja se marchan a otro país o a su país de origen. La estimación que se puede tener sobre los inmigrantes irregulares es muy subjetiva pero una de las maneras de aproximarnos a ese dato es utilizando el Padrón Municipal. Otro método para hacer una estimación sería en base a las solicitudes de regularización presentadas en los diversos procesos, así como los datos de las distintas ONGs o sindicatos que trabajan en el área de la inmigración. El conjunto de datos que se obtienen de estas fuentes podría proponer un resultado aproximado para el número de extranjeros irregulares.

Desarrollo del proceso de regularización

Bajo el nombre "Proceso de normalización de trabajadores extranjeros 2005" se abrió un plazo de tres meses para la población extranjera que podía demostrar su arraigo laboral mediante un contrato de trabajo, que se encontraba en España antes del 8 de agosto de 2004 y además que no tenía algún antecedente penal en su país de origen y tampoco en España.

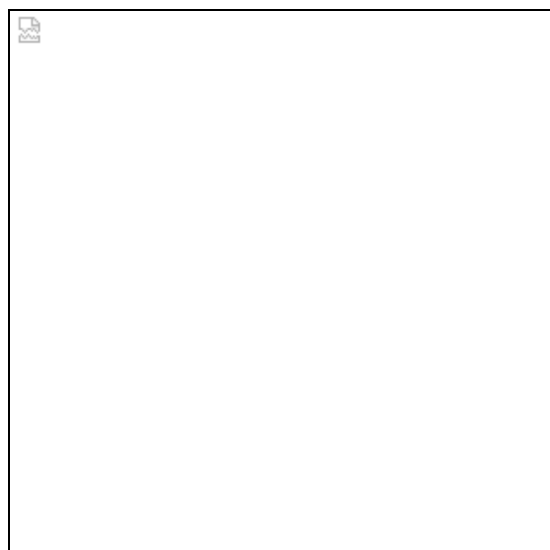
La presentación de las solicitudes tuvo lugar entre el 7 de febrero de 2005 y el 7 de mayo de 2005, se habilitaron oficinas de la administración pública para esta tarea y el orden que se siguió fue el siguiente:

1) Los empresarios o empleadores[24] tenían que presentar las solicitudes de la/s persona/s que querían legalizar[25] acompañadas por un contrato de trabajo de duración de al menos seis meses, con un mínimo de 40 horas semanales[26]. Para los empleados en el sector de la agricultura, los contratos tenían que ser con una duración de tres meses como mínimo.

2) Se exigía también el certificado de empadronamiento que demostraba que el solicitante de regularización se encontraba en España desde antes del 8 de agosto de 2004. En consecuencia, como las expectativas del volumen de las solicitudes presentadas no se cumplían y por otra parte ante las protestas por parte de inmigrantes y sindicatos, tres semanas antes de la finalización del proceso, se facilitó una lista de "documentos públicos fehacientes" mediante la presentación de los cuales en el respectivo ayuntamiento se pudo obtener el llamado empadronamiento por omisión. Hasta cierto punto como consecuencia de esto en las últimas hornadas de aceptación de solicitudes se presentaban aproximadamente 50.000 diarias, mientras que este era el número del total de solicitudes presentadas durante las dos primeras semanas del proceso. Al final muchos de los documentos presentados por los inmigrantes no eran ni públicos, ni fehacientes[27].

Una vez terminado el proceso, los datos facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales después del proceso anunciaron que se habían presentado 690.679 solicitudes. En una rueda de prensa del 10 de mayo de 2005, el Ministro Caldera facilitaba los siguientes datos: del total de expedientes un 88% fueron admitidos, un 9% estaba pendiente de la presentación del certificado del empadronamiento y/o de antecedentes penales y un 3% no habían sido admitidos. El Ministro insistió en que a lo largo del proceso, el Gobierno no había modificado las condiciones exigidas, sino que optó por la flexibilización de algunos requisitos como el empadronamiento por omisión.

Cuadro 1: Datos del proceso de regularización



Fuente: MTAS y el diario "El Mundo" (mayo de 2005)

Tal y como se puede deducir del cuadro, el mayor colectivo en este proceso fue representado por los ecuatorianos y seguido por los rumanos. Por primera vez, el colectivo de los marroquíes no fue el mayoritario. El 58,76% del todas las solicitudes presentadas correspondía a hombres y el 41,24% a mujeres. Por Comunidades Autónomas, Madrid se situó en primer lugar por cantidad de solicitudes de regularización con 170.784, seguida por Cataluña con 138.537 y

la Comunidad Valenciana con 106.711. Por sectores económicos, el mayor porcentaje de solicitudes de regularización correspondió a los empleados domésticos o de hogar (31,67%), construcción (20,76), agricultura, ganadería y caza (14,61%), varios (11,99%), hostelería (10,36%), comercio (4,76%) y otras actividades empresariales (3,25%). Mientras que el 83,40% de los empleados de hogar fueron mujeres, el 94,92% de los empleados en la construcción fueron hombres. En la hostelería, los hombres representaban el 49,74% y las mujeres, el 50,26%. Los permisos que se emitieron tenían validez de un año y en caso de renovación, se les permite a los regularizados que cambien tanto la provincia de residencia, como el sector de actividad. Para poder renovar sus permisos en este año además del contrato de trabajo se les exige que hayan cotizado al menos seis meses a la Seguridad Social.

A la cuestión de que sí es necesario realmente este número de inmigrantes en el mercado de trabajo español se puede responder que las aproximadamente 700.000 solicitudes de regularización hablan por si mismas porque para presentarlas, los candidatos de regularización tenían que disponer de un contrato de trabajo. Se supone, por ahora, que son pocos aquellos que hayan presentado contratos ficticios. Es decir, que hayan presentado un contrato para una actividad laboral pero en realidad se ocupan en otra y se supone que aún son menos aquellos que no ejercen actividad laboral pero habían presentado un contrato falso. Por ahora es difícil afirmar nada, así que esto se comprobará a lo largo de este año.

Según las previsiones de Ministro Caldera para controlar el empleo irregular y para poder realizar las respectivas expulsiones, la inspección de trabajo iba a tener 500.000 actuaciones a partir de la finalización del proceso que iban a permitir acabar con "la mayoría de la economía sumergida"[28] centrándose en las provincias con menos peticiones respecto a su cifra de inmigrantes empadronados y en los sectores de construcción, hostelería, agricultura, comercio y servicio doméstico[29] que "podrán hacerse perfectamente con una plantilla de 1.700 personas, además hemos acelerado la incorporación de la última promoción de inspectores y subinspectores (más de sesenta)".

Hasta ahora, más de un año después de la finalización del proceso de regularización, todavía no se ha oído de casos de empleo irregular sancionado y esto resulta un poco extraño teniendo en cuenta el número significativo de inmigrantes irregulares que todavía siguen trabajando y viviendo en España. Para ser más exactos 839.274 inmigrantes irregulares en edad entre 15 y 64 años. La eficacia de las inspecciones ha sido poco convincente porque, como es bien sabido, una gran parte de los inmigrantes irregulares se emplea en los sectores del servicio doméstico y agricultura, ambos extremadamente difíciles de ser inspeccionados. Incluso, según la Federación de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social resultaba imposible llevar a cabo las 500.000 actuaciones contra el empleo irregular de inmigrantes previstas hace un año por el Gobierno. El secretario de la Federación, José Gregorio García-Dotor insistió en su momento que "Caldera quiere que cada subinspector haga 100 visitas de aquí a finales de año, pero eso supone abandonar el resto de los asuntos de los que nos ocupamos". En España hay 1.573 inspectores y subinspectores de Trabajo, pero los primeros se encargan casi exclusivamente de la prevención de riesgos laborales, así que los subinspectores tendrán que ejercer el control de la mano de obra ilegal extranjera y "Aunque nos ocupáramos todos -asegura García-Dotor-sería insuficiente, pero falsear los números es fácil" (Diario "ABC", 10 de mayo de 2005).

Una de las maneras de limitar el empleo de irregulares es aumentar la inspección de trabajo a parte de mejorar el procedimiento del contingente anual, esto es dar más libertad a las comunidades autónomas en cuanto a la gestión y demanda de los flujos anuales. A parte de esto, para poder limitar el empleo de inmigrantes irregulares hay que ejercer un mayor control fiscal sobre algunos sectores económicos y/o empresas propensas a emplearlos como son la agricultura, los servicios y la construcción, siendo muy difícil de controlar las cuentas personales de las familias que los emplean, es decir, el empleo irregular en servicio doméstico que representa sin duda un alto porcentaje. De tal manera se podrán poner multas y desmotivar el empleo irregular porque de otra forma la inspección de trabajo no sería capaz de realizar las actuaciones necesarias y de corregir este problema.

Si hacemos un balance de los resultados positivos y negativos del último proceso, hay que decir que a pesar del aumentó el número de trabajadores extranjeros que ya cotizan a la seguridad social, sin duda alguna se provocó un importante efecto llamada que produjo una situación descontrolada en el Estado Español y por tanto, una creciente preocupación acerca de cómo resolverla de la que hablaremos también en el último apartado. A lo que hay que sumar el todavía existente enorme número de inmigrantes en situación irregular.

Tabla 3: Trabajadores afiliados a la Seguridad Social

Año	Total trabajadores afiliados	Trabajadores extranjeros afiliados	Trabajadores extranjeros como porcentaje del total trabajadores
1999.....	14.344,9	334.976	2,34%
2000.....	15.062,9	402.711	2,67%
2001.....	15.649,9	557.074	3,56%
2002.....	16.126,3	766.470	4,75%
2003.....	16.613,6	924.805	5,57%
2004.....	17.081,8	1.048.230	6,14%
2005.....	17.835,4	1.461.140	8,19%
2006.....			
(ENE-JUN).	18.427,5	1.765.609	9,58%

Fuente: *Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999-2006.*

Como hemos dicho, más de la mitad de los inmigrantes residentes llegan a España para trabajar, es decir, sus motivos son económicos. Si a finales de 2005 los residentes extranjeros llegaron a representar el 6,17% de la población total (véase tabla 2), los trabajadores extranjeros representan ya el 9,58% del total de trabajadores afiliados a la Seguridad Social. En la tabla 3 se puede apreciar el espectacular aumento de trabajadores extranjeros en menos de ocho años.

Evaluación y análisis DAFO

Teniendo en cuenta las previsiones demográficas de España, y el creciente índice de envejecimiento de la población, tendrá que hacerse aquí al menos un pequeño comentario en este respecto. Según la opinión de algunos demógrafos, la inmigración no podría considerarse como una solución fiable al envejecimiento en España, pero por otra parte se tiene que añadir que a falta de otra solución en la actualidad, la inmigración podría considerarse como tal por ahora ya que no existe una política ni una tendencia de aumento sostenido de la natalidad de la población española. Por tanto, es conveniente la consideración de que la población extranjera actual, en su mayoría es joven, económicamente activa y al menos en los próximos decenios aportaría al equilibrio de la pirámide demográfica y por lo tanto, también a las facetas económicas relacionadas.

Para no llegar a este proceso de regularización, lo que probablemente tenía que haber empezado hacerse desde años atrás era flexibilizar el proceso de entrada regular de los inmigrantes, es decir, hacer más rápido el procedimiento que incluye la presentación de la demanda de mano de obra extranjera por los empresarios de las distintas comunidades autónomas y terminar el proceso de llegada de los nuevos trabajadores en un mínimo tiempo posible. De esta manera se podía haber reducido la demanda de mano de obra que, entre otras cosas, por falta de inmigrantes legales, se ocupaba por los irregulares.

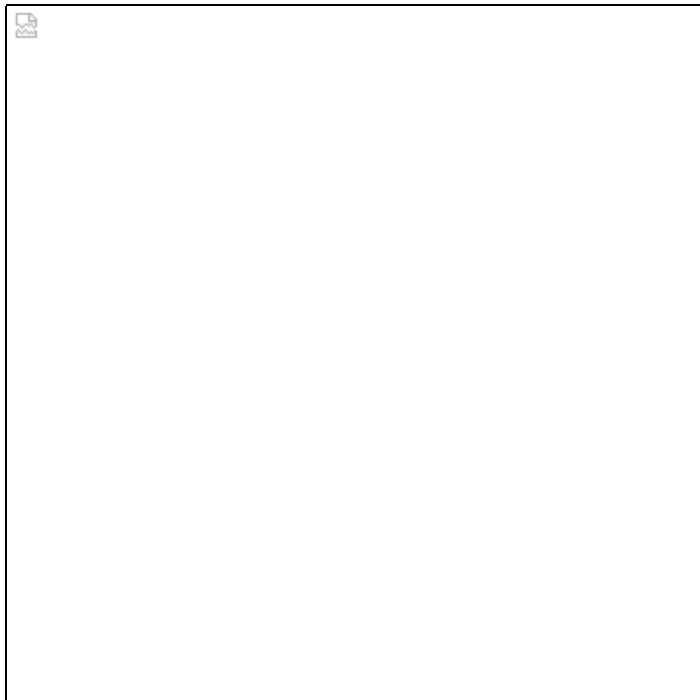
Criticando los números que revela el INE y la aplicación del empadronamiento por omisión, argumentando que se han creado unas expectativas falsas entre muchos irregulares que no pudieron acceder a un empleo ni, por lo tanto, a un permiso de residencia y que posiblemente éstos generarán conflictos sociales en el futuro, la Secretaria Ejecutiva de Política Social y Bienestar del PP, Ana Pastor, subrayaba a su momento que el actual Gobierno no había fomentado los acuerdos bilaterales para la contratación en origen, que era una de las prioridades recogidas en el proyecto del Reglamento y por otra parte, que no se había avanzado en la propuesta del PP de fomentar el trabajo de temporada, flexibilizando el proceso, y del empleo cualificado, con programas de integración. Todavía es pronto para hacer una evaluación exhaustiva del reciente proceso de regularización en España y sería difícil realizarla a corto plazo ya que *la talla* del proceso ha sido inmensa.

Parece ser que el problema ya se ha desbordado y mucho. Para el Ministro Caldera el último proceso de regularización fue "un éxito para todos los españoles" pero el tiempo demostrará que probablemente no fue así. Algunos de los motivos que se puedan anotar son: primero, porque el aumento de la inmigración en España fue drástico y en muy poco tiempo; de un país que se encontraba en la cola de la UE por porcentaje de inmigrantes en apenas unos años va en camino de situarse a la cabeza. Segundo, porque inevitablemente empezará a ser notable la tan temida competitividad entre autóctonos e inmigrantes en algunos sectores económicos y por tanto la bajada de los salarios teniendo en cuenta que el porcentaje de inmigrantes aumentará aún más. No se tiene que olvidar que de aquí en adelante la presión sobre las infraestructuras y los servicios sociales serán mayores. Y por último y no menos importante es que la situación podría provocar conflictos sociales. A los españoles les preocupa cada vez más la presencia de los inmigrantes.

En los distintos discursos y coloquios sobre la materia de la inmigración, se comenta que la integración de los inmigrantes depende de los programas de integración gubernamentales y extra-gubernamentales, así como de la aceptación por parte de los autóctonos. Pero los propios inmigrantes no reconocen si ellos mismos hacen esfuerzos para contribuir lo suficiente a su propia integración social y/o laboral y la excusa habitualmente la encuentran en los autóctonos.

El tema de la integración de los inmigrantes es demasiado amplio para abordarlo en este artículo pero se puede afirmar que actualmente ya se dispone de muchos más recursos materiales, así como de programas específicos en los que se pueda apoyar el proceso de integración. Por otra parte, también es necesaria la propia voluntad para que sea eficiente este proceso. Un reciente estudio revela que existe cada vez una mayor intolerancia cultural y una mayor reticencia a que se extiendan otros derechos, como el voto en unas elecciones generales[30]. De hecho, desde el año 2000, la inmigración ya se encuentra entre los principales problemas que preocupan a la sociedad española.

Desafíos, amenazas, fortalezas y oportunidades a consecuencia del proceso de regularización en España (febrero-mayo de 2005)



Tal como se ha anotado anteriormente, los procesos de regularización son un instrumento para la disminución de la población extranjera en situación irregular y del empleo sumergido ya que este es el caso en los principales países receptores de inmigrantes en la UE y particularmente en España[31]. Especialmente, el último proceso de regularización llevado a cabo, ha sido vinculado con el mercado laboral que se puede considerar como uno de los aspectos positivos que atribuye. Por otra parte, no puede ignorarse la polémica que levantó no solamente en España, sino también en otros países europeos. Claro está que este no es el mecanismo deseable para prevenir la persistencia de extranjeros en situación irregular y no puede ampliarse de manera perpetua porque en consecuencia provocaría conflictos sociales imprevisibles y efectos económicos discutibles. El efecto llamada que inevitablemente se produce cuando se anuncie un proceso similar preocupa no solamente los opositores políticos de estos procesos sino a la sociedad en general.

De hecho, tampoco es fácil comparar con la situación que experimentaron los países europeos de antigua inmigración porque gran parte de los inmigrantes trabajadores que recibían provenían de países como España, Italia o Portugal. Empíricamente demostrado está que cuando la situación económica en estos respectivos países mejoró, sus emigrantes empezaron a volver progresivamente. Como en gran medida se trata de inmigración laboral la que llega a los nuevos países de inmigración del sur de Europa, se podrá añadir que parece imprevisible por ahora cuando ésta disminuirá ya que la situación económica y social en los principales países de origen[32] no mejorará de la manera que lo han hecho los que hace 50 años han sido emisores de inmigración (España, Italia, Portugal, Grecia).

Por tanto, lo que ocurre es que cuantos más trabajadores inmigrantes lleguen, tanto más reagrupaciones familiares habrá en los próximos años. Si se hace la comparación entre países de antigua y de nueva inmigración, no se puede olvidar que mientras en los primeros países la inmigración se ha producido y sigue produciéndose de manera relativamente paulatina, en los segundos, el aumento de inmigrantes se ha realizado muy bruscamente. Por otra parte, los países de nueva inmigración no han experimentado la presión de refugiados y de solicitantes de asilo que ha experimentado Alemania, por ejemplo.

Ha podido observarse anteriormente que las políticas migratorias varían según el país y las medidas a adoptar en cada momento también. Según la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración, Consuelo Rumí, cada país puede decidir mejor por sí mismo cuándo y qué medidas tendrá que adoptar ya que, según ella, el proceso del año pasado realizado en España tuvo una conveniencia importante. Por otra parte, también resulta oportuno que cada país tenga la consideración de sus vecinos tal y como dice Dominique de Villepin, Primer ministro francés "Francia respeta la soberanía de todos los vecinos, con quienes tenemos excelentes relaciones en materia de colaboración antiterrorista. Pero nos gustaría que, en el futuro, cuando un gobierno amigo tome decisiones que afectan a sus vecinos tenga a bien concertar o armonizar unas decisiones que no afectan a un solo país". Ya que a consecuencia de las regularizaciones masivas en Italia y España, los principales vecinos, Francia, Alemania y Gran Bretaña han decidido oficialmente "reforzar los controles fronterizos interiores dentro del espacio europeo, en trenes, líneas de autobuses, barcos y aviones."

Y para terminar, citaré el premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales, Giovanni Sartori, que opina sobre el último proceso de regularización en España incentivado por el actual Gobierno: "Lo retengo en un gesto hecho a la ligera y sin reflexión, porque ese tipo de regularización, de borrón y cuenta nueva, es un gesto irreflexivo; son gestos irreflexivos. No creo en esas soluciones. Creo que el verdadero problema es el preocuparse de controlar la inmigración e intentar crear obstáculos a la inmigración clandestina porque hemos visto que esto no somos capaces de controlarlo. Pero lo que está claro es que la inmigración ilegal no se resuelve con regularizaciones extraordinarias. Esto sólo aumenta el problema" (Diario "ABC", 9 de junio de 2005).

Consideraciones finales

Actualmente en España sigue demandándose mano de obra de baja cualificación procedente de los inmigrantes. Para ello, hay que flexibilizar y acelerar las vías oficiales de su entrada, porque en el caso contrario, seguiremos siendo testigos de una inmigración desordenada que utiliza cada vez más intensamente vías ilegales para llegar. Por ahora, la solución que se ha proporcionado en este campo, fue la organización de procesos extraordinarios de regularización que en la práctica no conducen al camino deseado ya que no solamente la inmigración no se ha convertido en más ordenada, sino que se ha producido un enorme aumento de las llegadas de ilegales. Por tanto, hay que reglamentar que el camino para formar parte de la fuerza de trabajo en el país no es a base de los procesos de regularización trabajando antes de ello en la economía informal, sino determinar más exactamente posible la necesidad de mano de obra inmigrante en cada sector económico, en cada comunidad autónoma y así ofertar estos puestos en los países de origen y mientras tanto promover una política migratoria más restrictiva que excluya la posibilidad de futuras regularizaciones masivas.

Es recomendable que se plantee una mayor permisividad de entrada a la inmigración de más alta cualificación, es decir, atraerla porque los beneficios de esta última son mayores, además de que será necesaria en un futuro próximo. Incluso en la actualidad existen numerosos casos de inmigrantes con alta cualificación que ocupan puestos que no les corresponden. En estos casos el efecto económico es menor como para ellos mismos, así para el país receptor, en este caso España.

Un ejemplo a tomar es la política migratoria restrictiva que promueven actualmente la mayoría de los países europeos, que fueron los grandes receptores de inmigración en el pasado. Sin embargo, una de las características de esta política restrictiva incluye la *inmigración selectiva*, una opción inadecuada desde el punto de vista de los emisores que acelera la fuga de cerebros y el empobrecimiento cultural, económico y tecnológico de los países de origen de los inmigrantes.

Aún así, una más de las recomendaciones hacia la política migratoria española sería seguir el ejemplo de otros países europeos y convertirla en más restrictiva. Como dijimos, por ahora la demanda de mano de obra de baja cualificación sigue existiendo en el mercado de trabajo español pero hay que prever el momento aproximado en que esta disminuirá. En estos momentos conviven en España muchos inmigrantes irregulares que responden a estas características y que tarde o temprano se integrarán al mercado de trabajo por tanto hay que prevenir eficazmente la entrada masiva y la estancia de nuevos casos. Hay que terminar también con la imagen creada hasta ahora en cuanto a la facilidad de entrar y permanecer irregularmente en el país y, tener la firme esperanza de que después de un período de tiempo se regularizarán, forma parte del nombrado "efecto llamada". Hay que insistir una vez más en la necesidad de introducir una política realmente restrictiva dado que sería inevitable que se producirán conflictos sociales y brotes de racismo porque la sociedad española no ha tenido el tiempo suficiente para asimilar que se ha convertido en un país de inmigración y además con un altísimo porcentaje de población extranjera en algunas localidades como las islas Baleares por ejemplo[33]. Sin duda alguna para prevenir la xenofobia y sus lacras y fomentar la integración social de los extranjeros es necesario que el flujo inmigratorio sea moderado y asumible. Es recomendable no olvidar los conflictos que se produjeron en Francia a finales de 2005.

Cuando se organizó el último proceso de regularización, no se tomaron en consideración las fuertes críticas de los gobiernos europeos y no se previeron las grandes consecuencias que este pudiera ocasionar, pero ahora cuando el problema se ha desbordado aún más[34], la principal solución inevitablemente se busca en la cooperación europea que por ahora incluye tanto medios financieros y técnicos para mayor protección de las fronteras en las islas Canarias, como equipos de expertos en materia de inmigración. Actualmente la UE está realizando un esfuerzo sin precedentes ante una situación similar pero hay que adoptar al mismo tiempo medidas de este tipo en otro punto de actual entrada masiva de inmigración irregular, los Pirineos. A pesar de la alarma que provoca la llegada masiva de embarcaciones entre la opinión pública, el número de inmigrantes irregulares que entran a España por esta vía es menor en comparación con la frontera terrestre con Francia y el aeropuerto de Madrid-Barajas.

El gobierno español, por su parte, además de aumentar la vigilancia aérea y marítima en la zona de las islas, ha decidido aumentar la ayuda al desarrollo de los países más desfavorecidos del África subsahariana. Además de lo último, el recién aprobado "Plan África 2006-2008" consiste en una ofensiva diplomática por la que se reforzará la presencia española en los países subsaharianos punto de salida de los inmigrantes irregulares, además de firmar acuerdos de cooperación en materia migratoria con algunos de ellos. Se plantea también la adopción de medidas integrales y conjuntas entre los países de la Unión Europea.

En realidad, las soluciones a corto plazo serían ineficientes. Tampoco llegarán soluciones inmediatas de Europa porque la Unión Europea carece de una Política Migratoria Común y la Comisión Europea, por su parte, no dispone de un presupuesto específico y adecuado en este respecto.

Luego, parece que la solución reside en que el Gobierno español establezca como una prioridad principal de su política europea el conseguir un acuerdo en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea que permita la adopción de una Política Migratoria Común por parte de todos los Estados miembros, además de trabajar para que aquella integre sus políticas de cooperación dentro del conjunto de su acción exterior. También es necesario que la UE continúe y potencie las medidas de lucha contra la pobreza acercándose a las pautas marcadas por las Naciones Unidas. Y esta última tarea, principal para el cese de la inmigración irregular masiva, requiere un esfuerzo muy amplio a largo plazo no sólo por parte de la Unión Europea, sino de toda la comunidad internacional.

Miroslava Kostova Karaboytcheva

Doctorado de Economía y Relaciones Internacionales Departamento de Análisis Económico: Teoría Económica e

Agradecimientos

Mi especial y más sincero agradecimiento al profesor Dr. Alejandro V. Lorca Corróns por colaborar y asesorarme durante los períodos de docencia e investigación en el Doctorado de Economía y Relaciones Internacionales y además por la experiencia de investigar obtenida durante la elaboración de mi Tesis Doctoral dirigida por él.

Quisiera agradecer también el tiempo y la atención que he recibido de los profesores Dr. Luís Rubio, Dra. Francisca Cea, Dr. José M^a Mella, Dr. Rafael Rubio, Dr. Carlos Giménez, Dr. Ubaldo Martínez, Dr. Felipe Sáez, Dr. Bernabé López y Dr. Pedro Chasco de la Universidad Autónoma de Madrid, así como del Dr. Andrés Pedreño de la Universidad de Murcia y del Dr. Fernando de Salas López, Rector de Sociedad de Estudios Internacionales.

Por último, mi agradecimiento a D. Fernando Álvarez y Dña. Concepción Cuevas del Servicio de documentación de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Referencias bibliográficas

Aja, Eliseo y Laura Díez (coordinadores); Kay Hailbronner, Philippe de Bruycker, François Julien-Laferrrière, Paolo Bonetti, Satvinder S. Juss, Giorgio Malinverni, Pablo Santolaya, Andreu Olesti (autores). *La regulación de la inmigración en Europa*, Colección de estudios Sociales N°17, Fundación "la Caixa", Mayo de 2005.

Alcaide, Carmen (Presidenta del INE). *La inmigración masiva generará graves problemas si cambia el ciclo económico*, Entrevista, Diario "ABC", 15/05/2005.

Arango, Joaquín y Liliana Suárez.-*La regularización de extranjeros del año 2000*, Centro para el Estudio de las Migraciones y la Ciudadanía, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2002.

Caldera, Jesús (Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales). *La caja única de la Seguridad Social no se toca*, Entrevista. Diario "El Mundo", 29/05/2005.

INE. *Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2006. Datos provisionales*.

INE.*Exploración estadística del Padrón Municipal, 1996-2005*.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE. 12-01-2000).

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 23-12-2000).

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE. 21-11-2003).

Ministerio del Interior.-*Anuario estadístico de extranjería, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración*, 1992-2004.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.-*Anuario de migraciones*, 1995-2002.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.-*Informes estadísticos de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración*, 2004 y 2005.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.-*Agenda 1989*, Dirección general del Instituto Español de Emigración, 1986-1988.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.-*Estadística de permisos de trabajo a extranjeros*, Dirección general de informática y estadística, 1986-1988.

Reglamento de Extranjería. Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

Sandell, Rickard.-*¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana*, Área: Demografía y Población -ARI N° 133/2005 Real Instituto Elcano, 19/01/2006.

Sandell, Rickard.-*En busca de una inmigración regular en España*, ARI N° 64/2005, Real Instituto Elcano, Mayo de 2005.

[1] Se tratan aquí principalmente las normas que afectan a los trabajadores extranjeros, ya que este es el objeto principal del artículo, así como también es un importante tema de discusión y de preocupación en la UE.

[2] El permiso de residencia da derecho a residir legalmente en el país receptor y el permiso de trabajo da derecho de trabajar en ese país. Mientras que el permiso de residencia puede otorgarse por motivos no laborales, el permiso de trabajo va aparejado al permiso de residencia. Es decir, el que obtiene el permiso de trabajo, obtiene también el permiso de residencia. Por otra parte, el candidato para un permiso de residencia tiene que cumplir una serie de requisitos, el principal de los cuales es demostrar medios económicos suficientes siendo este un requisito común para los distintos países europeos.

- [3] Normalmente, existe una limitación de los permisos iniciales al ejercicio de la actividad laboral concreta o en un territorio determinado.
- [4] En algunos de los países más desarrollados en los últimos años se considera adoptar la opción de contingentes de trabajadores muy cualificados y necesarios en algunos sectores.
- [5] El contingente para el año 2005 fue de 79.000 personas, 50.000 de los cuales para trabajo temporal.
- [6] De acuerdo con las definiciones de Izquierdo, Antonio (1991:21-22; 1992: 151-153) bajo el concepto de *inmigrante irregular* se entiende a todo extranjero que no tiene en regla su entera situación ya sea porque no tiene ni permiso de residencia ni permiso de trabajo o porque, residiendo legalmente en el país, desempeña un trabajo sin la autorización que es perceptiva. Por otra parte, bajo el concepto de *inmigrante indocumentado* se entiende aquel extranjero que no tiene ningún documento que acredite su nacionalidad, su edad y filiación por las causas más diversas. El *inmigrante clandestino* es el inmigrante con algunos documentos, pero que ha entrado en el país a hurtadillas, por temor a ser rechazado, y que permanece oculto. Y por último por el concepto *inmigrante ilegal* se entiende aquel extranjero que incumple las leyes españolas. Mencionando aquí que las primeras tres categorías son regularizables con mayor o menor dificultad pero a la cuarta se le excluye toda posibilidad.
- [7] Se trata de una circular de 15 de diciembre de 1998 sobre regularización en casos excepcionales.
- [8] Estadísticas de población, Eurostat (1993-2004), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- [9] Tasa media anual acumulativa (TMAA) ha sido calculada según la formula: $n-1 \sqrt[n]{\text{último valor}}$

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2012

Subir ▲